

Monika Bogucka-Felczak

Uniwersytet Łódzki

Patryk Kowalski

Uniwersytet Łódzki

Autonomia finansowa – definicja pojęcia

1. Wprowadzenie

61

Konstrukcyjnym ideałem państwa w historii Europy było „państwo narodowe” rozumiane według wzoru „jeden naród = jedno państwo”. Jednakże, prawie w żadnym z państw, taki ideał nie został osiągnięty. Co do zasady większość europejskich państw to państwa wielonarodowe i wieloetniczne. Zasadnicza większość mniejszości narodowo-etnicznych żyje na terenie swoich tradycyjnych ojczyzn i ze względu na wydarzenia historyczne znalazły się one w państwie, w którym dominuje „naród tytułowy” (narodowa większość, która sprawuje władzę). W celu ochrony praw mniejszości, przy jednoczesnym zachowaniu dominacji narodu tytułowego, wykształciła się koncepcja autonomii jako rozwiązania kompromisowego, które przewidywało, że państwo centralne zrzekało się części swojej władzy na rzecz wyodrębnionego regionu, przy jednoczesnym zachowaniu integralności i suwerenności terytorialnej państwa centralnego. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że przyznanie prawa autonomii terytorialnej mniejszościom przez naród tytułowy może nie tylko być skutecznym mechanizmem łagodzenia konfliktów, ale może również zapobiegać secesji.

Problematyka ta budzi zainteresowanie nie tylko polityczne, publicystyczne, ale i naukowe. W polskiej, jak i zagranicznej doktrynie prawa rozważania dotyczące zagadnienia autonomii terytorialnej sprowadzały

się głównie do aspektów ustrojowych (organy władzy, wybory) z pominięciem aspektu finansowego. Jednakże kwestie finansowe mają niebagatelne znaczenie w kontekście ruchów separatystycznych. Ponadto finanse publiczne to swoisty „układ nerwowy całego państwa”. Mechanizmy finansów publicznych polegają na gromadzeniu i podziale zasobów pieniężnych, a ich wadliwe funkcjonowanie może doprowadzić do destabilizacji państw¹. Podział publicznych zasobów finansowych nabiera szczególnego znaczenia, gdy ustroj państwa zakłada funkcjonowanie w ramach jednolitego organizmu państwowego terytoriów autonomicznych. Podział władzy finansowej pomiędzy państwo a terytoria autonomiczne, wzajemne relacje pomiędzy budżetami tych podmiotów to takie kwestie, które mają wpływ na kształtowanie ustroju politycznego. Autonomia finansowa to jedna z płaszczyzn szerszego zjawiska, jakim jest autonomia terytorialna.

Jedną z powszechnie przyjętych w naukach społecznych definicji autonomii terytorialnej (w znaczeniu prawnym) sformułował Profesor Krzysztof Skotnicki w 1986 r.² Mimo znacznego upływu czasu od tej daty, definicja ta z uwagi na swoją uniwersalność i jednoznaczność jest cytowana w większości omówionych niżej opracowań.

62 Powyższe przyczyny uzasadniają wybór przedmiotu badawczego, jakim jest autonomia finansowa jako pojęcie łączące aspekt prawnofinansowy z autonomią terytorialną. Z uwagi na interdyscyplinarność problematyki, w artykule przeanalizowano poglądy przedstawicieli doktryny szeroko rozumianych nauk społecznych – prawnych, ekonomicznych i politologicznych.

2. Autonomia terytorialna

Autonomia terytorialna to jedno z najbardziej dyskutowanych pojęć w wielu dziedzinach nauki, tj. nauk prawnych (w tym prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego publicznego), politologii i historii. Złożoność tej problematyki podkreśla T. Skrzypczak, wskazując, że: „Autonomia terytorialna, jako szczególna forma ustrojowej części państwa jednolitego, nie poddaje się weryfikacji umożliwiającej sformułowanie wyczerpującej definicji. Niemalże każde rozwiązanie, przyjmujące funkcjonowanie autonomii, charakteryzuje się swoistą właściwością poszczególnych instytucji,

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 3.

² K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 86.

a z oceny ustrojowej konkretnych części autonomicznych czy jednostek autonomicznych wynika treść w istotny sposób zróżnicowana”³.

Na potrzeby opracowania można podzielić występujące w doktrynie prawa i politologii definicje na dwie grupy⁴.

Pierwsza z nich łączy pojęcie autonomii terytorialnej z odrębnym rodzajem państwowości. Rozumiana w ten sposób autonomia terytorialna to rodzaj wykonywania władzy publicznej w państwie zdecentralizowanym polegający na powszechności jego zastosowania na całym terytorium państwa lub na znacznym jego obszarze, opartej na zasadzie reprezentacji, z prawem do powołania lokalnego parlamentu i przed nim odpowiedzialnego rządu, o konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach własnych i niezwykłych, realizowanych przez ustawodawstwo wspólnotowe i podległą sobie administrację. Prowadzi to do powstania państwa regionalnego lub zautonomizowanego, które jest państwem „pośrednim” między państwem jednolitym a państwem federalnym⁵.

Słusznie jednak wskazują T. Brańka i K. Właźlak, iż ta grupa definicji jest zbudowana na podstawie modelu autonomii funkcjonującego we Włoszech i w Hiszpanii⁶.

Z kolei druga grupa definicji łączy leksykalne ujęcie autonomii (samostanowienie, niezależność) z położeniem geograficznym i odrębnością względem pozostałych jednostek podziału administracyjnego kraju. Ta „odrębność” jest różnie rozumiana, w zależności od dyscypliny naukowej.

³ J. Jaskiernia, *Autonomia terytorialna w świetle systemu aksjologicznego Rady Europy*, [w:] *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. 1, *Teoria – Historia*, red. M. Domała, J. Iwanek, Toruń 2014, s. 40–41 za T. Skrzypczak, *Państwo regionalne – wybrane problemy autonomii terytorialnej we Włoszech i Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace z Nauk Politycznych” 1984, z. 21, s. 73. Zob. też M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial Sovereignty of Autonomous Territories in 20th Century Central and Eastern Europe*, „Historia Constitucional” 2022, nr 23, s. 301.

⁴ Por. także przegląd literatury przeprowadzony w: M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial Sovereignty...*, s. 300–302.

⁵ Zob. następujące pozycje: J. Iwanek, *Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej*, [w:] *Autonomia terytorialna...*, s. 20; J. Iwanek, *Wspólnota autonomiczna w ustroju polityczno-prawnym Hiszpanii*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 2, *Współczesne ustroje państwowe*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 232; T. Skrzypczak, *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9, s. 87–95; M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 61; M. Domała, J. Iwanek, *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000, s. 140–150.

⁶ K. Właźlak, *Prawne aspekty autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Przegląd Narodowościowy” 2016, nr 5, s. 13; T. Brańka, *Treść i zakres pojęcia „autonomia”. Wyzwania definicyjne*, „Acta Politica Polonica” 2018, nr 3, s. 9.

Według A. Miszczuka termin ten oznacza najwyższą, poza niepodległością i suwerennością – formę wyeksponowania regionu w sferze systemów ustrojowych, zarówno tych unitarnych, jak i federalnych⁷.

Z kolei zdaniem S. Wolffa mechanizm utworzenia autonomii terytorialnej polega na tym, że populacji zamieszkującej określone terytorium przyznawany jest określony status prowadzący do wytworzenia nowej wspólnoty wchodzącej w skład większego organizmu państwowego⁸.

H. Hannum i R.B. Lillich ponadto twierdzą, że obszary autonomiczne to regiony państwa, zwykle posiadające pewną odrębność etniczną lub kulturową, którym przyznano w dowolnym stopniu odrębne uprawnienia administracji wewnętrznej, nieoderwane od państwa, wobec którego są odrębne⁹.

Natomiast K. Skotnicki uważa autonomię za formę ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej, oznaczającą, że terytorium wyróżnia się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią posiada ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa¹⁰.

Według W. Makowskiego autonomia to taki ustrój jednostek terytorialnych (lokalnych lub regionalnych), który „obejmuje samodzielność nie tylko w zakresie możliwości stosowania prawa, ale także jego stanowienia, i to stanowienia aktów o randze równej ustawom zwykłym”¹¹.

H. Izdebski uważa, że: „Istotą autonomii terytorialnej jest podział (decentralizacja) władzy ustawodawczej między parlament a ciała stanowiące jednostek terytorialnych, które wówczas uzyskują uprawnienia do stanowienia prawa rangi ustawy, wszakże przy zachowaniu jedności państwa”¹².

⁷ A. Miszczuk, *Autonomia regionalna*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 2, *Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012, s. 44.

⁸ S. Wolff, *Territorial Autonomy as Institutional Arrangements for the Settlement of Ethnic Conflicts in Mixed Areas*, New York 2001 za T. Ćwienk, *Autonomia Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej*, Katowice 2014, s. 22–23.

⁹ H. Hannum, R.B. Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, „The American Journal of International Law 1980” nr 74, s. 1.

¹⁰ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii...*, s. 86.

¹¹ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1, *Teoria państwa*, Warszawa 1939, s. 187 za M. Szewczyk, *Unitarny charakter państwa a autonomia terytorialna (lokalna i regionalna) na przykładzie Republiki Włoskiej – wnioski dla Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019, s. 134. Podobnie uważa P. Sobieszewski, zob. P. Sobieszewski, *Autonomia*, [w:] *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 32 za A. Kuchciak, *Autonomia terytorialna w europejskich krajach śródziemnomorskich*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, s. 110.

¹² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 58 za A. Kuchciak, *Autonomia terytorialna...*, s. 110.

W ocenie S. Fundowicz autonomia to kwalifikowana forma decentralizacji, która może skutkować samodzielnością w zakresie stanowienia prawa¹³.

3. Autonomia finansowa

Autonomia terytorialna nie jest pojęciem tożsamym zakresowo z tytułowym pojęciem „autonomii finansowej”; odróżnić je także należy od takich pojęć jak: „decentralizacja finansowa” i „samodzielność finansowa”.

Przechodząc do analizy ustaleń polskiej doktryny dotyczących odkodowania znaczenia tych terminów, należy jednak poczynić kilka zastrzeżeń. Otóż pojęcia te w polskiej nauce prawa czy ekonomii definiowano jedynie w kontekście założonych ustrojowo relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym. Sposób kształtowania się w naszym kraju struktur samorządowych, wartości jakie legły u jego powstania, musiał wpływać na sposób postrzegania takich pojęć jak decentralizacja, autonomia i samodzielność finansowa. Funkcjonowanie terytoriów autonomicznych w najnowszej historii Polski miało raczej incydentalny charakter. Przykładem takiego terytorium była śląska autonomia, funkcjonująca w ramach województwa śląskiego w latach 1920–1939.

O przyznaniu autonomii województwu śląskiemu decydowały względy geopolityczne, chęć zachowania integralności terytorium państwa oraz możliwość korzystania z dochodów uprzemysłowionego regionu, a zatem inne względy niż chęć zwiększenia efektywności zarządzania sprawami publicznymi, poszerzenia udziału obywateli w sprawach publicznych, które uzasadniały powołanie do życia polityczno-terytorialnych wspólnot samorządowych. Powyższe nie oznacza, że cechy istotne zjawisk, jakimi są autonomia, decentralizacja i samodzielność oraz relacje między nimi odnoszone do statusu struktur samorządowych nie mogą znaleźć zastosowania w przypadku terytoriów autonomicznych, funkcjonujących w ramach jednolitego państwa.

W doktrynie funkcjonują trzy stanowiska w zakresie relacji pojęcia autonomii finansowej do pojęcia decentralizacji finansowej¹⁴. Zgodnie z pierwszym z nich terminy te oznaczają ogół praw, jednakże różnych co do treści.

¹³ S. Fundowicz, *Autonomia*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaszkowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 128 za A. Kuchciak, *Autonomia terytorialna...*, s. 110.

¹⁴ Por. także przegląd literatury przeprowadzony w M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial Sovereignty...*, s. 302–304.

Według T. Dębowskiej-Romanowskiej te pojęcia należy traktować jako zasady dzielenia się władztwem finansowym państwa z jego wewnętrznymi podmiotami publicznymi. Autonomia finansowa to konstytucyjne przekazanie uprawnień do stanowienia prawa daninowego, a decentralizacja finansowa to konstytucyjne przekazanie uprawnień do poboru dochodów publicznych i administrowania nimi (do stosowania prawa daninowego)¹⁵.

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska uważają, że autonomia to przekazanie organom zarządzającym określoną częścią terytorium państwa kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej w szerokim zakresie spraw [finansowych], bez ingerencji władz centralnych państwa. Z kolei pojęcie decentralizacji cytowani autorzy łączą ze stosowaniem prawa, zaznaczając jednak, że granica między pojęciami nie jest wyraźna¹⁶.

Drugie stanowisko uznaje autonomię finansową za efekt procesu decentralizacji finansowej. W doktrynie wskazuje się, że decentralizacja finansowa to zbiór polityk ukierunkowanych na wzrost dochodów lub autonomię finansową jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. Z kolei samo pojęcie „autonomii finansowej” autorka łączy z systemem tworzenia własnych reguł funkcjonowania w sferze gospodarczo-finansowej, niezależnie od władz centralnych¹⁸.

66 Według M. Poniatowicza autonomia finansowa to kwintesencja i najważniejsza właściwość samorządności terytorialnej. Zakres jej przyznania wynika z możliwości i chęci podzielenia się przez władze centralne niektórymi atrybutami władzy finansowej. Powstanie autonomii w tym znaczeniu jest efektem przeprowadzanych w państwie procesów decentralizacji, rozumianych jako procesy cedowania uprawnień politycznych, administracyjnych i fiskalnych przez władzę centralną na samorządowe jednostki terytorialne¹⁹.

Do tego poglądu wydaje się także przychylić N. Gajl, która uważa, że decentralizacja finansowa to proces przekazywania określonego zakre-

¹⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 40; eadem, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 18–19; eadem, *Finanse publiczne – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000, s. 8–9. Podobne stanowisko zajmuje P. Mańczyk, *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018 nr 4, s. 211.

¹⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992, s. 36.

¹⁷ M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 41.

¹⁸ Eadem, *Konstytucyjne determinanty...*, s. 46.

¹⁹ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach” 2015, nr 1, s. 12–14.

su uprawnień władzy centralnej w sprawach finansowych organom niższych szczebli²⁰.

Za takim szerokim ujęciem decentralizacji finansowej opowiada się również E. Kornberger-Sokołowska, która uważa, że to proces przekazywania zadań i kompetencji oraz środków finansowych na rzecz samorządu terytorialnego²¹.

Trzecie stanowisko, ekonomiczne, traktuje autonomię finansową też jako efekt procesu decentralizacji finansowej, ale skutkujący powstaniem stanu efektywności fiskalnej sektora publicznego na poziomie lokalnym. Wzrost poziomu autonomii może wiązać się z efektywnością działań samorządów, co może mieć wpływ na tempo rozwoju gospodarczego, a spadek poziomu autonomii zmniejszałby dopasowanie wydatków lokalnych do preferencji mieszkańców²².

W ocenie M. Turały autonomia finansowa samorządów terytorialnych służy do operacjonalizacji koncepcji decentralizacji fiskalnej i umożliwienia jej dezagregacji do poziomu pojedynczego samorządu (jednostki terytorialnej)²³.

W zakresie relacji między pojęciami samodzielności finansowej a autonomii finansowej, doktryna jest co do zasady zgodna²⁴.

Za samodzielność finansową uznaje zagwarantowaną prawnie podstawę do samorządowego działania społeczności lokalnych w trzech aspektach: dochodowym, wydatkowym i budżetowym²⁵. Autonomia finansowa w zestawieniu z pojęciem samodzielności oznacza po prostu jej najwyższy poziom, absolutną i bezwzględną samodzielność²⁶.

²⁰ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12–14.

²¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 54.

²² A. Kopańska, G. Kula, J. Siwińska-Gorzelać, G. Bukowska, M. Młochowska, *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Warszawa 2018, s. 8–10; M. Turała, *Mechanizm równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego a kohezja terytorialna i autonomia finansowa samorządów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 259–271.

²³ M. Turała, *Subsidiarity, Fiscal Decentralization and Financial Autonomy of Local and Regional Governments in Poland – the Past and the Future*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. CXVII, s. 341.

²⁴ Zob. szerzej M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne...*, s. 44–45.

²⁵ E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów*, t. 1, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Przemysł 2013, s. 126 i n.; D. Bach-Golecka, M. Golecki, *Art. 165*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2020, Teza 3; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 45–46; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 163–164.

²⁶ M. Kotulski, *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 144; B. Guziejewska, *Znaczenie*

Akcentują to także B. Kołaczkowski i M. Ratajczak, uznając, że samodzielność finansowa nie jest synonimem autonomii finansowej, ponieważ nie ma też charakteru bezwzględnego, doznaje wielu ograniczeń dotyczących procedury planowania i dysponowania środkami pieniężnymi, władztwa podatkowego, zarządzania długiem publicznym czy finansowania deficytu budżetowego²⁷.

W ocenie A. Borodo samodzielność finansowa gminy nie oznacza pełnej autonomii w zakresie pobierania dochodów oraz gospodarowania pozyskanymi środkami finansowymi, ale upoważniania jedynie do działań, na które zezwalają przepisy prawa. Zakres tej samodzielności jest kształtowany przez zmiany normatywne, co też jest wynikiem procesów ekonomicznych²⁸.

4. Podsumowanie

68

Przeprowadzona analiza z pewnością nie wyczerpuje całości zagadnień składających się na instytucję autonomii finansowej w poglądach doktryny nauk społecznych. Niemniej jednak badania autorów doprowadziły do kilku wniosków o charakterze podsumowującym.

Po pierwsze, analiza wykazała różnorodność poglądów na temat pojęć: autonomii terytorialnej, autonomii finansowej i decentralizacji finansowej. Natomiast w zakresie samodzielności finansowej doktrynę cechuje spójność pogładowa, pomimo że nie istnieje określona docelowo wiązka uprawnień, której posiadanie przesądzałoby o samodzielności finansowej. Zakres samodzielności finansowej w danym państwie i w danym czasie, odzwierciedlony w obowiązujących normach, jest wypadkową wielu czynników, takich jak uwarunkowania historyczne, ustrojowe oraz koncepcje aktualnie prowadzonej przez władze centralne polityki podziału władzy publicznej. Nadto, pojęcie to niekoniecznie musi odnosić się je-

i mierniki autonomii finansów lokalnych, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole, s. 151; A. Tarnacka, *Prawne determinanty samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernicus” 2017, nr 1, s. 16.

²⁷ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 20 za J. Łukomska-Szarek, *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych*, „Nauki o Finansach” 2011 nr 4, s. 89.

²⁸ A. Borodo, *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 6 za J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 81, s. 139.

dynie do autonomicznych terytoriów, funkcjonujących w ramach unitarnego państwa. Charakteryzuje także jednostki samorządu terytorialnego, których kompetencje finansowe realizowane są na podstawie i w granicach norm rangi ustawowej.

Ustalenie relacji zwłaszcza pomiędzy pojęciem decentralizacji finansowej a pojęciem autonomii finansowej jest zabiegiem skomplikowanym, ze względu na uwarunkowania historyczne w zakresie kształtowania się ustroju politycznego poszczególnych państw. W państwach, w których autonomiczne regiony (terytoria) swój status uzyskały w procesie decentralizacji (przekazania z woli państwa prawa do samostanowienia) autonomia finansowa stanowi najdalej idący efekt procesów decentralizacji finansowej. Podmiotom autonomicznym finansowo przypisuje się bowiem uprawnienia polityczne i prawotwórcze. Na płaszczyźnie finansowej oznacza to swobodę kształtowania dochodów oraz swobody kształtowania wydatków. Do innych jej aspektów zaliczyć należy: swobodę w zakresie konstruowania budżetu, zaciągania kredytów, pożyczek i emisji komunalnych papierów wartościowych, udzielania poręczeń i gwarancji²⁹.

W państwach, w których istnienie autonomii regionów postrzegane jest jako zjawisko naturalne, a które to regiony antycypowały rolę państwa w realizacji charakterystycznych tylko dla każdej z nich potrzeb, i które są pochodną różnych warunków i form życia społecznego³⁰, autonomia finansowa nie jest rezultatem procesów decentralizacji, choć wskutek decyzji państwa jej kształt mógł ulegać zmianom. Zakres władztwa finansowego autonomicznych terytoriów nie musi być jednorodny w poszczególnych państwach. To, co definiuje autonomię finansową w modelowym kształcie, to prawo do stanowienia dochodów i wydatków, w sposób wolny od ingerencji władz centralnych. Korzystanie z autonomii finansowej nie musi przede wszystkim oznaczać braku jakichkolwiek powiązań pomiędzy systemem finansów publicznych państwa i autonomicznych terytoriów. Zakres autonomii finansowej jest bowiem wyrazem pewnego kompromisu pomiędzy prawem do samostanowienia w sferze finansowej tych podmiotów a chęcią zapewnienia zrównoważonego rozwoju wszystkich części unitarnego, a nawet federalnego państwa. Przykładem na występowanie powiązań pomiędzy systemem finansowym państwa a terytoriami autonomicznymi był choćby obowiązek odprowadzania części dochodów do budżetu państwa z województwa śląskiego – tzw. tangenty śląskiej. Obowiązek wpłacania tangenty wpisany był w założony kształt i zakres autonomii śląskiej i winien być traktowany jako synonim ceny, jaką to terytorium ponosi za usługi publiczne ze strony państwa na rzecz swoich mieszkańców.

²⁹ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii...*, s. 12.

³⁰ *Ibidem*.